

La road map per ripristinare il Mattarellum

di Stelio Mangiameli

La legge elettorale con la quale abbiamo votato nel 2006 è sicuramente una legge pessima: altera il principio del voto proporzionale con il premio di maggioranza; nega ogni possibilità all'elettore di scegliere il proprio rappresentante; e, *last but not least*, non rimedia al difetto che il sistema politico manifesta da quando si tenta di costruire in Italia un sistema bipolare, e cioè dar vita a coalizioni che sono capaci di vincere le elezioni, ma non in grado di governare.

I quesiti referendari proposti da Segni e Barbera, con la tecnica del taglia e cuci, non risolvono questi problemi; anzi li accentuano.

Occorre subito dire che la normativa di risulta che verrebbe fuori, ove il referendum proposto dovesse svolgersi con esito positivo (non affatto scontato), sarebbe molto simile alla "legge Acerbo", votata alla Camera il 21 luglio del 1923 e collaudata nelle elezioni del 6 aprile 1924, che permise al "listone" del partito fascista, con solo il 41% dei voti degli elettori iscritti alle liste elettorali di ottenere i due terzi dei seggi alla Camera dei deputati (375 deputati, contro i 161 di tutte le altre liste).

Peraltro, la "legge Acerbo" prevedeva, per ottenere il premio di maggioranza, una soglia minima pari al 25% dei voti degli elettori iscritti alle liste elettorali, mentre la eventuale normativa di risulta del referendum non avrebbe nessuna soglia, per cui si potrebbero dare esiti storicamente persino più pericolosi. Vediamo quali.

Dal punto di vista pratico, se la regola da introdurre è quella di assegnare il premio alla lista (e non alla coalizione) più votata, si possono avere due effetti opposti: di mantenere il numero attuale delle liste, con la corrispondenza tra partito politico e lista, e allora l'assegnazione del premio andrebbe - secondo i dati delle ultime elezioni - a partiti che possono contare al massimo sul 23% circa dei votanti (ancor meno se si dovessero considerare gli aventi diritto al voto); oppure, di vedere un accorpamento dei partiti in una unica lista di coalizione, per cui il premio andrebbe ad una lista con un consenso pari al 49,81% (contro il 49,74%). Tra queste due ipotesi estreme se ne possono collocare, ovviamente, delle intermedie che dipenderebbero quasi sicuramente da eventuali accordi tra partiti.

Ma ciò che rileva è che nella prima evenienza si avrebbe una distorsione del risultato, tale da essere palesemente in contrasto con il principio democratico (artt. 1 e 48 Cost.), ed è la ragione per cui la richiesta referendaria è illegittima costituzionalmente e perciò inammissibile, a norma dell'art. 75 Cost.

Nella seconda evenienza, invece, non vi sarebbe soluzione alla questione politica italiana: si vince insieme, ma non si governa; basta anche il raffreddore del più piccolo partito, per minare la salute della maggioranza e del suo governo. Il peso dei partitini diventerebbe più insopportabile che mai e la frammentazione farebbe degenerare la democrazia, tanto quanto la demagogia di una maggioranza ottenuta in modo artificiale e senza un reale consenso.

La proposta di Pierluigi Castagnetti - sulla quale sono intervenuti Nicola Latorre (in un colloquio con *il Riformista*) e Clemente Mastella (sul *Mattino*) - era stata da me indicata a Segni e a Barbera, come alternativa ai pericolosi quesiti referendari taglia e cuci, che portano alla "legge

Acerbo". Si richiederebbe, per intero, l'abrogazione referendaria dell'intera legge n. 270 del 2006, con il chiaro intento di sortire l'effetto della reviviscenza delle norme da questa abrogate. Si tratterebbe della legge elettorale del 1993 il cui funzionamento, nonostante i limiti dei comportamenti dei partiti, è stato in grado di assicurare due legislature piene: quella del 1996 e quella del 2001, e l'alternanza alla guida del paese.

La legge del 1993 - forse è bene ricordarlo - è quella nata dopo il referendum del 18 aprile del 1993, votato da oltre l'80% degli elettori. Dal punto di vista giuridico, il tema della reviviscenza della legge abrogata, per mezzo dell'abrogazione popolare della legge abrogatrice, è logico e si inserisce perfettamente in solidi filoni di pensiero giuridico, così come nella complessa giurisprudenza della Corte costituzionale. Il fenomeno della reviviscenza si basa, infatti, sull'assunto che il referendum in quanto atto-fonte, volontà legislativa del popolo, contenga una norma che, da un lato, ha funzione abrogativa e, dall'altro, per relationem, assume il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata.

Questo effetto si può giustificare in vario modo nell'ambito del sistema giuridico, non ultimo considerando la diversa capacità legislativa del popolo, rispetto al Parlamento; oppure la diversità dell'abrogazione legislativa e di quella popolare. Si potrebbe obiettare che il referendum di cui all'art. 75 Cost. è una fonte meramente negativa, che può abrogare, ma non può certamente aggiungere una norma e che, in nome di questo carattere, la Corte costituzionale avrebbe espresso la tendenza ad escludere quelle richieste di referendum che creerebbero un vuoto legislativo, lì dove si richiede che per il funzionamento degli organi costituzionali una legge (come quella elettorale) sia necessaria e indefettibile.

Ebbene, a prescindere dalla considerazione che il referendum, pur abrogando, ha sempre un effetto di legislazione positiva, in quanto innova all'ordinamento giuridico, l'obiezione non regge davanti ai canoni seguiti dalla giurisprudenza costituzionale. Infatti, la Corte, che a partire dalla sentenza n. 16 del 1978 non si è limitata ad una applicazione formale dell'art. 75 Cost., ha sempre ammesso il referendum sulle leggi elettorali.

In questa prospettiva, nella sentenza n. 47 del 1991, di fronte alla tecnica del taglia e cuci, adottata per il referendum sulla preferenza unica alla Camera, si ribadì, per leggi elettorali, il principio della "omogeneità del quesito", in modo da non "suscitare dubbi sull'effettivo intento dei promotori" e, "qualora si tratta dell'abrogazione di una legge elettorale", quello della "univocità" della normativa di risulta.

Con quella sentenza, ammettendo il referendum sulla preferenza unica, la Corte ha cambiato natura al referendum dell'art. 75 Cost. e ha attribuito ai promotori la possibilità di sostituire la disciplina stabilita dal legislatore con una diversa, voluta dal corpo elettorale, per cui l'istituto referendario non avrebbe più solamente un carattere ablativo, ma anche una indole propositiva.

In questo contesto, perciò, la Corte non potrebbe opporre alcunché all'intento dei promotori di volere tornare alla legge del 1993, attraverso l'abrogazione (fatale) della legge del 2006 e ciò, a prescindere da considerazioni di carattere più particolare, in quanto il quesito sarebbe certamente omogeneo e la normativa di risulta sarebbe chiaramente univoca e completa.

Un'ultima considerazione. Il dibattito attualmente si muove tra l'ipotesi delle regole elettorali scritte con il referendum popolare e quella della scrittura della legge elettorale da parte del Parlamento, ma senza alcuna considerazione di contenuto, e soprattutto, su un tema così serio e vitale per la nostra democrazia, senza alcun esito concreto. I partiti, sia di maggioranza, e sia di opposizione, sembrano non tenere in debito conto le preoccupazioni esternate dal presidente della Repubblica.

La proposta del presidente Castagnetti, ponendo una diversa richiesta di referendum

popolare sulla legge elettorale, avrebbe il vantaggio, non secondario nel contesto attuale, di mettere al centro del dibattito i contenuti del sistema elettorale, di modo che gli elettori possano scegliere tra due quesiti referendari e decidere se vogliono essere governati dalle oligarchie dei partiti, oppure da una democrazia, imperfetta, ma pur sempre democrazia.